金融审判监督的难点问题与破解对策

曹坚李丹

金融审判监督主要是指对人民法院金融 民商事案件、金融行政案件的审判监督,监督内容与监督程序具有较强的专业性和专门性特征。在对金融法院开展法律监督工作以来,发现存在三个方面的问题有待破解,以进一步提升金融审判监督工作质效。

问题一:

监督线索来源存在局限性

从实践情况来看,仅仅依靠当事人申请 监督案件中发现的线索,难以有效形成监督 规模,畅诵检察机关依职权监督线索路径更 显重要。依据《人民检察院民事诉讼监督规 (以下简称"规则") 第十八条, 民事 诉讼监督来源包括: (1) 当事人向人民检 察院申请监督; (2) 当事人以外的自然人、 法人和非法人组织向人民检察院控告的: (3) 人民检察院在履行职责中发现。该规则 第三十七条规定了六项检察院依职权启动监 督程序的情形, 其中审判人员违法行为, 当 事人虚假诉讼妨害司法秩序、民事公益诉讼 裁判确有错误的情况在实务中并不多见,而 对一般案件中发现的监督线索, 又必须满足 损害"两益" (即国家利益或者社会公共利 益)的要求。例如,在审查当事人申请监督 的案件中发现,类案判决不一致的情况时有 发生,但由于难以界定为损害"两益"的情 "规则"第三 形,不符合启动监督的条件。 十七条第五项"依照有关规定需要人民检察 院跟进监督的"、第六项"具有重大社会影 响等确有必要进行监督的情形"均是原则性 规定,实践中较难具体把握其标准和尺度, 直接影响监督效率。

对此我们建议:充分发挥金融检察刑事 民事行政"三合一"的优势,加强与金融刑 事检察部门的联系,在发现刑事案件涉及民 事诉讼问题时,及时移送民事部门审查,拓 宽依职权发现案件监督的线索和来源;突出 市院业务指导地位,充分发挥分院专业化金 融审判监督职能,加大与基层院联合办案力 度,提升办案质效。同时,结合实际细化 "规则"适用标准,争取金融法院的理解配 合支持。要根据案件具体情况,提炼总结

- □ 建议充分发挥金融检察刑事民事行政 "三合一"的优势,加强与金融刑事检察部门的联系,在发现刑事案件涉及民事诉讼问题时,及时移送民事部门审查,拓宽依职权发现案件监督的线索和来源。
- □ 检察机关相关职能部门进一步提升金融专业化水平,加强与金融审判机关的 沟通联系,探索对同案不同判的有效监督方法,建立个案监督和类案监督相 结合的综合监督机制的目标。
- □ 加强检法衔接机制构建,强化与金融审判机关院、庭(部门)多层级的协作 配合,搭建检法信息共享平台,畅通裁判文书和审判数据信息查询渠道。

"两益"的具体内涵与外延,细化"需要人民检察院跟进监督""确有必要进行监督"的具体情形和适用条件,条件成熟时检察机关主动牵头制定相关实施细则,与金融法院会签共识意见,推动依职权监督更加精准有效落地。

问题二:

推动实体法律监督实施难度高

相较于对金融审判活动的程序监督, 检 察机关开展实体法律监督难度更大,主要原 因有以下三点: (1) 金融领域金融产品创 新快,金融纠纷复杂多样,而法律规定始终 相对滞后,缺位不明的情况也时有发生,金 融审判活动中的话法不可避免的存在模糊地 带,需要审判人员依据专业知识释法指引。 (2) 金融审判人员在适用理解法律上具有一 定的自由裁量空间。司法实践中允许甚至鼓 励金融审判法官在适法时依据法律原则、规 则能动衡平解释现行法律法规。例如在行使 代位求偿权时,是否包含滞纳金的请求权, 全国各地均有不同的认定标准。就上海而 言,近两年由金融法院牵头,形成了较为-致的观点,而之前司法实践中缺乏明确的倾 向性意见和观点,同案不同判现象并不鲜 (3) 部分金融民商事案件具有涉众因 素, 监督个案可能引起较大群体的诉争。 如, 在金融理财产品类的监督案件中, 实践 一些新型金融产品在销售过程中因缺乏规 范性文件的指导制约,存在一定的产品瑕 疵,一旦产生法律风险进人诉讼程序,因法律 关系较为复杂,如何界定损失及相关的权利义 务关系往往引起争议。同时该类型理财产品又 涉及众多投资人,金额巨大,个案监督还难以 妥善解决一类问题,因而需要采取其他监督举 措在各种权益之间寻求平衡,以更有利于依法 有效保护多方合法权益。

对此,我们建议:检察机关相关职能部门进一步提升金融专业化水平,加强与金融审判机关的沟通联系,探索对同案不同判的有效监督方法,建立个案监督和类案监督相结合的综合监督机制的目标,以"精准化为导向",既要注重个案的示范作用,也要强化类案监督的规模效应。此外,要进一步推进三级院金融检察一体化建设,市院相关职能部门统筹协调,规范类案指引,重在部署;分院金融检察部门联通上下,重在监督办案;基层院民行检察部门加强对辖区法院金融审判线索的收集、研判与报送,夯实金融审判监督的基本盘。

问题三

金融审判监督配套机制有待完善

检察机关要在严格尊重金融民商事法律基本原则和精神的前提下,充分考虑金融审判业务的专业特殊性,在法律框架内依法开展审判监督工作。实践表明,相关配套机制还有待建立完善,主要体现以下几个方面:一是检察机关尚无法及时共享对应审判机关的生效裁判,裁判文书网更新也存在滞后性。对同类裁判文书的检索审查,是检察人员分析判断金融审判

裁量权运用是否恰当的最便捷途径,裁判文书 检索不及时不全面,势必影响金融审判监督工 作质效。二是法院审判内卷尚难以调阅,也掣 肘了审判监督工作开展, 内卷调阅制度化、常 杰化、便捷化还需进一步落地生效。三是检察 机关在民事诉讼监督中的调查核实权的行使效 力尚有待提升。民事诉讼的基本原则是"谁主 张、谁举证",凸显的是对私权利的救济和保 而检察机关的法律监督在性质上是对公权 力的监督, 如何在不破坏当事人诉讼结构平衡 性的同时, 又充分有效行使调查核实权是当前 实践中有待破解的难题。司法实践中,不少单 位或个人因为种种顾虑而不愿意配合检察机关 调查核实, 而调查核实权本质上是一种非强制 性权力。虽然现有《人民检察院民事诉讼监督 《人民检察院组织法》做出了原则性规 定,对拒绝或者妨碍人民检察院调查核实的, 人民检察院可以向有关单位或者其上级主管部 门提出检察建议,责令纠正;涉嫌违纪违法犯 罪的,依照规定移送有关机关处理。但实践中 调查核实权履职效果还相当有限,未能充分发 挥应有的注律効能.

对此我们建议:加强检法衔接机制构建,强化与金融审判机关院、庭(ず1)多层级的协作配合,搭建检法信息共享平台,畅通裁判文书和审判数据信息查询渠道;明确对审判内卷的调阅程序,建立申请、审核、借阅、摇抄、归还等全流程调阅机制,用制度规范阅卷行为;依法发挥金融审判监督的能动性,讲求调查核实方法的科学性,提升调查核实权的运用能力。既要讲配合,更要讲好法理情,针对性化解调查核实对象的抵触、畏难心理,必要时积极争取行业主管单位或部门的支持,充分发挥好检察建议的社会治理功能。

(曹坚,上海市人民检察院研究室主任; 李丹,上海市人民检察院第三分院第七检察部 高级检察官)





海上 法学院 (理论学术编辑部微信平台

打通涉企案件办案影响评估的有效路径

程 瑶

在涉企刑事案件办理中开展办案影响评估,是指在办理民营企业及其经营者、投资者、管理者、关键岗位人员等涉罪案件时,充分评估涉案企业运行状况、办案对企业可能产生的负面影响,慎重把握人罪门槛和办案时机、方式,从有利于保障民营企业健康发展的角度,审慎作出决定。尽管刑法、刑事诉讼法等法律没有对此作具体规定,但是在区域层面已经逐步形成了涉企办案影响评估机制,比如2016年5月湖南省人民检察院出台了查办涉企案件经济影响评估制度文件。除了立案、侦查措施等可能会对涉案企业产生影响,起诉、审判、执行等环节也至关重要,不当的决定往往会让涉案企业遭受巨大影响。

当前涉民企案件办案影响评估工作已经在局部地区开展,但存在诸多困境,较为突出的主要有:一是开展评估的范围还不够全面精准。办案主体缺乏保护民企的意识,并且对"涉民企案件"范围把握不准,尤其是对于是否应纳人办案影响评估的涉民企案件范畴的标准不一。二是评估内容不够全、不够实。涉案企业评估的要素内容,不能完整全面反映企业动态和在区域经济发展、行业领域中的作用地位,无法为办案影响评估提供准确参考。三是评估方式方法过于单一。"坐堂式"评估较为突出,难以获取有价值

相关行业主管部门对企业的评

价情况,仅有极少数案件开展过征询意见。

办案影响评估为办案决定提供重要参 考,寻找提升涉民企案件办案影响评估工作 质效的有效路径,具有相当的司法价值和现

1.规范化。目前,仅江苏、福建、重 庆、湖北等少数地区公检法机关针对涉民企 案件办理出台办案影响评估机制,很多地方 对于此项工作缺乏有效规范。建议在法律规 定和相关刑事政策下,尽快形成涉企办案评 估的制度规范。如 2021年4月,中央全面 依法治国委员会在有关文件中明确将少捕慎 诉慎押从刑事司法理念上升为刑事司法政 策, 这为办案影响评估的价值实现提供了重 要理论支撑。尤其对适用范围、评估内容等 方面予以明确。对于"涉企案件"的范围采 用列举式规定, 秉持保护民企的理念, 涵盖 所有与民企经营发展关联的情形, 既要包括 犯罪嫌疑人所在单位、犯罪单位还要包括被 害单位及其他会产生影响的关联单位,做到 覆盖面上的"平等保护"

2.实质化。因缺乏评估要素标准,办案人员对于评估内容具有较大随意性,有的甚至将评估视为了解基本情况,或脱离办案实际,或忽视企业经营需要,导致评估过程形式化。建议吸收美国对犯罪嫌疑人的审前风险精算评估的经验,形成全面科学可操作的要素评估体系。美国司法部将2001年10月

1 日至 2007 年 9 月 30 日进入联邦司法系统的 56 万名犯罪嫌疑人作为样本,对包含犯罪嫌疑人是否被羁押、是否继续危害社会、因何种犯罪被逮捕、是否就业等 70 余项数据变量进行分析。对于涉民企案件的办案影响评估,同样可以根据以往案例对于企业的实际影响作统计分析,汇总可能会产生影响的评估要素。对于因市场、环境变化而可能发生变化的要素,应作为变量评估分析。

3.动态化。办案活动涵盖公安、检察、法院等多个部门,有些需要与监察机关对接,涉及较多环节。一旦启动对于涉企案件的办理,从前端到末端始终存在办案影响评估的必要和空间,比如在立案环节,虽然由公安机关立案,但对于是否属于应当立案的情形通过合理评估,进行有效监督,直接关系相关企业或人员是否涉罪的问题,如果不慎将民事纠纷处理视为刑事案件处理,会导致企业遭受重创。因此,评估时间是动态的,所触及的环节均应及时开展办案影响评估;相应的频次也是动态的,应根据案件实际情形和需要适时开展评估。

4.多元化。案件的类型往往呈现同类化,即便罪名不一,仍有可复制的经验,而涉案的企业所涉的性质、行业、规模、业绩等往往呈现多样性,尤其是行业性质上,办案机关很多时候只能通过办案获得浅层次的认识,对于专业性较强的行业,此时只能借助外力。对涉案

民企的评估,传统的"望闻问切"已经难以适应时代需求,为更加科学准确评估,只有通过他方力量来开展工作。当前,正在推进涉案企业合规,鼓励建立第三方评估机制,同样也可以将该机制引人至普通涉企案件办案影响评估中来。也可以通过召开公开听证,邀请相关行业主管部门、行业协会等机构组织的人员、专

家, 听取多方意见后形成评估结论。 5.信息化。办案影响评估工作必须要解决 评估要素的内容搜集和处理,企业属于市场主 体,除了企业自报信息之外,在经营过程中产 生的最准确全面的信息来自于行政主管、税务 等部门和行业协会,对于海量信息的获取与处 理, 通过人工的方式往往会显得低效, 有条件 的情形下搭建信息共享平台尤为重要。 数据实现信息共享,实现办案影响评估信息 化。比如江苏无锡地区检察机关通过自行研发 的"惠企慧控"民营经济风险防控平台开展办 案影响评估。该平台涵盖税务、公安、市场监 管等部门的经济类犯罪、行政处罚、企业经营 情况等数据共计540余万条,同时包括社会贡 献、企业评级、专利发明等正面评价要素内 容,可以获取巨量的涉企信息,有助于全面精 准评估。此外,在不影响案件办理的前提下, 可以探索市场主体运营评估工作外包,通过专 业的调研机构完成对企业的全面体检,获取更

(作者单位:南京市人民检察院